

Научная статья

УДК 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-34-59

СОВРЕМЕННЫЙ ДИСКУРС ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ: ВЗГЛЯД СКВОЗЬ ПРИЗМУ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПАРАДИГМ

¹ **Борщевский Георгий Александрович**

¹ Доктор политических наук, государственный советник РФ, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; e-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Аннотация. В статье рассмотрены особенности современного этапа развития российской гражданской службы через призму базовых административных парадигм (веберовской рациональной бюрократии, нового государственного управления (НГУ), общественно-государственного управления (Good Governance)) и выявлены парадигмы в научном, электоральном политическом и современном правовом дискурсе. Используются методы контент-анализа, тезаурусного анализа, библиометрического анализа публикаций в изданиях из ядра РИНЦ, сравнительно-правового анализа Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ и «дорожных карт» по их реализации на 2016–2018 и 2019–2021 гг. Предложены критерии идентификации административных парадигм с помощью набора тезаурусных слов, а также *методологический инструментарий для сопоставления с данными парадигмами* а) научных статей, посвященных государственной бюрократии, б) предвыборных программ российских политических партий в части, связанной с реформированием госслужбы; в) нормативных документов, содержащих цели текущего этапа развития гражданской службы РФ. В результате исследования выяснено, что веберовская парадигма доминирует в научных публикациях по праву, НГУ – по управлению и экономике, Good Governance – по социологии и политологии, что свидетельствует о мультипарадигмальности современных исследований. Изучение текстов предвыборных программ россий-

ских политических партий 2016 и 2021 гг. в части, касающейся реформы бюрократии, выявило преобладание тезисов, соответствующих Good Governance, что интерпретируется как отработка общественного запроса на открытость и справедливость политическими силами по всему идеологическому спектру. Правовое регулирование развития гражданской службы РФ осуществляется на стыке веберовской и менеджериальной моделей. Первая проявляется в жесткой формализации деятельности госслужащих, а вторая – в попытках сделать госаппарат результативным, компактным и сервисным. Сохранение закрытости госслужбы подтверждается снижением доли мер, эквивалентных Good Governance, что противоречит установке на открытость и справедливость, фиксируемой в научном и политическом дискурсе.

Ключевые слова: государственная служба, парадигма, реформа, библиометрия, РИНЦ, тезаурус, дискурс, бюрократия, новое государственное управление, общественно-государственное управление.

Для цитирования: Борщевский Г.А. Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 34–59. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-34-59.

Original article

MODERN DISCOURSE OF CIVIL SERVICE IN RUSSIA: A VIEW THROUGH THE PRISM OF ADMINISTRATIVE PARADIGMS

¹ **Georgy A. Borshchevsky**

¹ Doctor of Political Sciences, State Counselor of the Russian Federation, Professor, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; 82 Vernadsky Ave., 119571 Moscow, Russia; ga.borshchevskiy@igsu.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Abstract. In this article we examine the features of the current stage of Russian civil service development through the prism of the basic administrative paradigms – Weberian rational bureaucracy, New Public Management (NPM) and Good Governance; and we identify the prevailing paradigms in scientific discourse, electoral political discourse and modern legal discourse. We use such research methods as follows: content analysis, thesaurus analysis, bibliometric analysis of publications, comparative

legal analysis. We propose some criteria for identifying administrative paradigms using a set of thesaurus words, as well as methodological tools for comparing with paradigms: a) scientific articles on state bureaucracy, b) election programs of Russian political parties in terms of reforming the civil service, c) regulatory documents containing the goals of the current stage of the Russian civil service development. As a result of the study, we have found that the Weberian paradigm dominates in scientific publications on law, NPM paradigm – on management and economics, Good Governance paradigm – on sociology and political science, which indicates the multiparadigmality of modern research. During the 2016 and 2021 parliamentary election campaigns, political parties of the entire ideological spectrum worked out a request for social justice, which was due to the predominance of theses in their programs corresponding to Good Governance. Regulation of the Russian civil service development in the period is carried out at the intersection of managerial and Weberian models. The first is manifested in the rigid formalization of the civil servants' activities, and the second – in attempts to make the bureaucracy efficient, compact and complaisant. The preservation of the civil service' closeness is confirmed by a decrease in the share of program measures equivalent to Good Governance, which contradicts the attitude towards openness and justice, fixed in scientific and political discourse.

Keywords: civil service, paradigm, reform, bibliometric, RSCI, thesaurus, discourse, bureaucracy, New Public Management, Good Governance.

For citation: Borshchevsky, G. A. (2022) 'Modern discourse of civil service in Russia: A view through the prism of administrative paradigm's, *Public Administration Issues*, 2, pp. 34–59. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-34-59.

JEL Classification: D73; H75; H83.

Административные парадигмы: классификация и дискуссия

В стремительно меняющемся мире государственное и муниципальное (публичное) управление также подвержено многоаспектным трансформациям. Наука управления стремится систематизировать и теоретически осмыслить эти процессы, используя, в том числе, концепт парадигмы, заимствованный из естественных наук. Понятие научной парадигмы, введенное Т. Куном в конце 1950-х гг., означает конвенциональную, общепринятую модель познания, а смена (сдвиг) парадигм осуществляется в ходе научной революции. В области управления конвенциональные подходы еще не выработаны, что затрудняет, по мнению ряда авторов (Ушаков, 2021), применение парадигм.

В зарубежных исследованиях (Henry, 1975; Durman, 2020) встречается название *Paradigm of Public Administration*, что можно в равной мере перевести как «парадигмы государственного управления», «публичные административные парадигмы» или «парадигмы публичного администрирования». Используемое нами название административных парадигм предложено

А. Г. Барабашевым, по мнению которого они занимают «промежуточное положение между собственно парадигмами (как они понимаются в концепции научных революций Т. Куна) и научными исследовательскими программами, предложенными И. Лакатосом» (Барабашев, 2016, с. 188). Отождествление административных парадигм с парадигмами государственного управления в рамках нашего исследования обусловлено их общими признаками, проявляющимися, во-первых, в варьировании количества парадигм, и, во-вторых, в возможности их «конкуренции».

В настоящее время сосуществуют и развиваются, по крайней мере, три базовые административные парадигмы. Первая из них по времени возникновения восходит к М. Веберу и именуется веберовской, веберинской (также «государство-как-машина», «классическая» или «рациональная бюрократия» и др.). Акцент данного подхода делается на законности и процедурных аспектах управления, что роднит его с ранним институционализмом (Birkjeflot, du Gay, Greve, 2018).

Новое государственное управление – НГУ (его называют также: «новый государственный менеджмент», «менеджеризм», «сервисное государство» и т.д.) – связано с концептом максимизирующего бюрократа, предложенным М. Олсоном и У. Нисканеном. С конца 1970-х гг., когда экономисты обратились к вопросам эффективности публичной власти, в разных странах мира прошла волна менеджеристских реформ, давших гражданам право на доступные публичные услуги, но нанесших удар по профессиональной бюрократии, вытесняемой квазигосударственными агентствами (Klenk, Reiter, 2019).

Третья парадигма – общественно-государственное управление, или *Good Governance*, восходит к документу ООН 1990-х гг., где данным термином обозначен ряд принципов, абсорбировавших мировой запрос на открытость и подотчетность власти (см. Keping, 2018; Addink, 2019). Функции бюрократии в рамках данной парадигмы призваны перейти к гражданскому обществу, сетевые сообщества – заменить вертикально интегрированные структуры (Ishak, Nasibuan, Arbani, 2020), гражданское сообщество наделяется субъектностью не только в политике, но и в управлении (Калгин, Клименко, 2021). Вместе с тем третья парадигма не получила столь же широкого признания, как предыдущая, и остается по сей день, пожалуй, наименее разработанной в теоретическом отношении. Отсутствует ее однозначный эквивалент в русском языке (наряду с общественно-государственным управлением употребляются названия «хорошее», «благое», «достойное», «надлежащее» и пр. управление).

В новом тысячелетии произошел ренессанс первой парадигмы под именем неовеберинской, обратившейся к ценностям публичного служения (Mazur, Koruscinski, 2017). В свою очередь, преодолеть узкий менеджеристский экономизм второй парадигмы призвано «пост-НГУ». Ориентация на экономию делает эту парадигму востребованной в периоды кризисов, а ее технократичность хорошо адаптируется к идее цифровизации, понимаемой как внедрение все новых пользовательских сервисов и приложений.

Таким образом, вряд ли правомерно говорить о последовательной смене административных парадигм. Кроме того, все они вызывают се-

рзную критику, не позволяющую считать любую из них образцом для трансформаций госаппарата. О ситуации теоретического кризиса пишут многие авторы (Eller, Gerber, Robinson, 2018; Varabashev, Kettl, Peters, 2020), что указывает на необходимость новой «большой» теории, а пока она не выработана, целесообразна ревизия «классических» парадигм. Все они хорошо и давно известны, однако, на наш взгляд, не наблюдается целенаправленного применения какой-либо из них в государственно-управленческой практике. В этом противоречии видится суть исследуемой нами проблемы.

В данном исследовании мы поставили задачу соотнести современный отечественный дискурс с парадигмами веберизма, государственного менеджизма и общественно-государственного управления и выделить преобладающую (при наличии).

Дискурсивный анализ применяется в современных общественных науках как методологический инструмент для анализа текстов по ключевым (тезаурусным) словам: он позволяет выявлять в них преобладающие идеи и смыслы (Itzkovitch-Malka et al., 2019). Изучение дискурсивных текстов обычно осуществляется средствами контент-анализа (Северухина, 2017; Steiner et al., 2020; Лихтин, 2021). Так как охватить в одной статье все поле дискурсивных текстов по публичному управлению невозможно, ограничим объект исследования государственной гражданской службой РФ (далее по тексту также – гражданская служба, госслужба, бюрократия).

Предметом исследования выступает отечественный дискурс по вопросам развития российской гражданской службы. Мы рассмотрим особенности современного этапа развития гражданской службы (2016–2021 гг.) через призму административных парадигм, с тем чтобы оценить их «жизнеспособность» в отечественном контексте и на этой основе сделать предположения о путях дальнейшего развития института госслужбы. Для достижения этой цели предусмотрено решение исследовательских задач, направленных на концептуализацию критериев административных парадигм и их последующую идентификацию в трех корпусах текстов:

- научные публикации о развитии госслужбы РФ в данный период;
- предвыборные программы российских политических партий в части, связанной с реформированием государственной бюрократии;
- нормативные документы, фиксирующие цели и ожидаемые результаты текущего этапа развития гражданской службы РФ.

Проведение исследования на трех указанных уровнях позволяет выделить преобладающую(ие) административную(ые) парадигму(ы) в научном, электоральном политическом и современном правовом дискурсе, соответственно. Институт гражданской службы РФ периодически становится предметом обобщающих исследований (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018; Fortescue, 2020; Nezhina et al., 2021). Также предпринимаются попытки соотнести реформы госуправления с административными парадигмами (Khodachek, Timoshenko, 2018). Наша статья дополняет существующие исследования в сфере госслужбы и происходящих в ней трансформаций в научном, политическом и правовом контексте.

Гипотезы, данные и методы исследования

Наше исследование методологически основано на сопоставлении признаков базовых административных парадигм, описанных в научной литературе и обобщенных нами в Таблице 1 в виде тезаурусных слов.

Таблица 1

Критерии идентификации базовых административных парадигм

Парадигма	Сокращенное название	Критерии
Веберизм	Вебер	Профессионализм, корпоративизм
		Иерархия, централизация
		Законность, этичность
		Стабильность, карьера, гарантии
Новое государственное управление	НГУ	Сервисы, услуги
		Сближение госслужбы и рынка труда
		Эффективность, управление по результатам
		Нормирование, стандартизация, статистика
Общественно-государственное управление	ОГУ	Открытость, прозрачность, подотчетность
		Справедливость, социальные ценности
		Горизонтальные связи, сетевые коммуникации
		Вовлечение граждан в управление

Источники: Составлена автором по материалам публикаций (Барабашев, 2016; Mazur, Kopynski, 2017; Byrkjeflot, du Gay, Greve, 2018; Eller, Gerber, Robinson, 2018; Keping, 2018; Addink, 2019; Klenk, Reiter, 2019; Barabashev, Kettl, Peters, 2020; Durman et al., 2020; Ishak, Hasibuan, Arbani, 2020; Калгин, Клименко, 2021).

Мы выявили комплекс научных публикаций о госслужбе и соотнесли их с административными парадигмами. Ранее ряд авторов уже осуществлял библиографический анализ публикаций с целью их тематической классификации и выявления преобладающего направления исследований. Так, в работе Ю.Ю. Петрунина (2020) российские публикации по госуправлению распределены по научным сферам, а в статье А.А. Лихтина (2021) выделены преобладающие гипотезы. Однако специальный анализ научных статей, посвященных госслужбе РФ, насколько известно, ранее не проводился.

Наша рабочая гипотеза 1 состояла в предположении о том, что преобладающая парадигма варьирует в зависимости от научного профиля исследований. Так, в работах по юридическим наукам ожидается господство веберизмской парадигмы, ориентированной на формальные нормы; статьи по экономике и управлению, вероятно, развивают экономико-центричную и технократическую парадигму НГУ; в социологии и политологии может

преобладать парадигма ОГУ ввиду ее ярко выраженной общественно-политической составляющей.

Мы выработали ряд ограничений, позволяющих сформировать выборку статей по сопоставимым критериям (табл. 2).

Таблица 2

Система ограничений при исследовании публикаций

Параметр	Ограничение	Пояснение
Источник данных	РИНЦ на платформе e-library ¹	В отличие от Scopus и Web of Science, РИНЦ содержит в основном публикации, отражающие российскую специфику
Категория публикаций	Публикации, включенные в ядро РИНЦ	В ядро РИНЦ входят публикации в журналах с высоким импакт-фактором, в том числе индексируемые в международных базах цитирования, что позволяет изолировать низкокачественные работы
Тип публикаций	Научные статьи	Другие виды публикаций (тезисы, монографии и др.) не учитывались, так как для них не обязательно «слепое» рецензирование и не обеспечивается высокий научный уровень
Тезаурусные слова	Государственная, гражданская, государственная гражданская служба; госслужба; государственная бюрократия; государственный, гражданский, государственный гражданский служащий (служащие); Вебер, веберизанство; новое государственное управление, <i>New Public Management</i> ; общественно-государственное, хорошее, благое, достойное, надлежащее управление; <i>Good Governance</i>	Набор тезаурусных слов обусловлен предметом и целью исследования. Ограниченный набор тезаурусных слов допускает вероятность того, что часть подходящих статей не были выявлены и не включены в выборку. Поиск по данным словам осуществлялся в различных падежах. Учитывались статьи, содержащие тезаурусные слова в заголовках, аннотациях и ключевых словах
Хронологические рамки	2016–2021 гг.	Охвачен период реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 и 2019–2021 гг. ² , т. е. два последние по времени этапа развития гражданской службы РФ

¹ Правительство РФ согласилось приостановить в текущем году учет индексации публикаций российских ученых в международных базах данных. Постановление Правительства РФ от 19.03.2022 N 414 «О некоторых вопросах применения правовых актов Правительства РФ, устанавливающих требования, целевые значения показателей по публикационной активности». URL: <http://government.ru/docs/all/139807/>. Вице-президент РАН Р. А. Хохлов предложил на период моратория на учет публикаций в иностранных журналах учитывать публикации в РИНЦ (РИА Новости, 27.03.2022).

² Указ Президента РФ от 11.08.2016 N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // Собрание законодательства РФ. 15.08.2016. № 33. Ст. 5165; Указ Президента РФ от 24.06.2019 N 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2019–2021 гг.» // Собрание законодательства РФ. 01.07.2019. № 26. Ст. 3410.

Параметр	Ограничение	Пояснение
Тематические рамки	Государственная бюрократия как институт. Государственная гражданская служба РФ на современном этапе развития	Не анализировались статьи, посвященные: – госслужбе других стран, за исключением сопоставительных исследований российской и зарубежной госслужбы на современном этапе; – военной службе и госслужбе РФ иных видов; – гражданской службе отдельных субъектов РФ, муниципальной службе и бюджетному сектору; – специфике службы в отдельных отраслях и реализации отдельных государственных функций; – истории госслужбы без современного этапа
Язык публикаций	Русский	За исключением статей на английском языке в журналах ядра РИНЦ, посвященных госслужбе РФ

Источник: Составлена автором (– и далее, если не указано иное).

Тексты статей, соответствующих всем ограничениям, мы изучили на предмет наличия гипотез (исследовательских вопросов), которые далее аналитически соотнесли с административными парадигмами по критериям, указанным в Таблице 1.

При отсутствии гипотезы мы выявляли в тексте статей фразы, содержащие оценку автором целевого состояния предмета исследования, которые соотносили с парадигмами, как показано в Таблице 3.

Таблица 3

Примеры соотнесения публикаций с административными парадигмами

Название публикации	Гипотеза	Парадигма	Обоснование
<i>Примеры статей, содержащих гипотезу(ы)</i>			
Васильев и др., 2021	Положительная взаимосвязь между восприятием инструментальных, символических атрибутов имиджа работодателя органов государственной власти и его привлекательностью	ОГУ	Открытость. Социальные ценности. Вовлечение граждан в управление
Калгин, Калгина, 2018	Психологические характеристики служащих государственного сектора отличаются от психологических характеристик работников частного сектора	Вебер	Профессионализм. Корпоративизм. Служебная этика

Название публикации	Гипотеза	Парадигма	Обоснование
<i>Примеры статей, содержащих гипотезу(ы)</i>			
Решетникова, 2016	Восприятие качества оказываемой государственной услуги населением в большей степени зависит не от ее содержания и административного процесса оказания, а от факторов, характеризующих эффективность деятельности гражданских служащих при оказании государственной услуги	НГУ	Клиентоориентированность (сервисы, услуги). Экономическая эффективность
<i>Примеры статей, в которых гипотеза в явном виде не сформулирована</i>			
Добробаба, Чаннов, 2021	Дисциплинарная ответственность государственных служащих и ответственность за совершение коррупционных правонарушений имеют единую правовую природу	НГУ	Сближение госслужбы и рынка труда. Экономическая эффективность
Кузнецов, 2021	Дисциплина является объединяющим началом, стабилизирующим фактором успешного и эффективного государственного управления. Важным представляется установление интегративного нормативного понятия служебной дисциплины в федеральном законодательстве	Вебер	Профессионализм. Корпоративизм. Иерархия. Централизация. Законность. Этичность. Стабильность
Kvachev, 2019	Постиндустриальное общество открывает новые возможности для дебиюкратизации	ОГУ	Подотчетность власти обществу. Вовлечение граждан

На следующем этапе мы рассмотрели особенности политического позиционирования развития гражданской службы РФ в настоящее время, используя в качестве источника предвыборные программы российских политических партий на выборах в Государственную Думу 2021 г. в части, связанной с реформированием государственной бюрократии. Мы предположили (*рабочая гипотеза 2*), что левые партии в целом тяготеют к парадигме ОГУ, правые партии – к НГУ, а партии центра – к идеям Вебера.

Такой методологический подход базируется на ключевых характеристиках парадигм в их логической связи с параметрами полюсов политического спектра в их классическом понимании:

- центр – «партия порядка», по Марксу;
- правые – выразители интересов предпринимателей и частных собственников;
- левые – «народные», эгалитарные партии.

Проведена идеологическая дифференциация партий в рамках градации «левые – центр – правые» (рис. 1).



Рисунок 1. Идеологический спектр российских политических партий (2021 г.)

Основой для подобного распределения служили лозунги партий, а также экспертные оценки (Северухина, 2017; Баранов, 2021). Тяготеющими к центру считаются партии, имеющие фракцию в федеральном парламенте. «Зеленые» партии отнесены к левому крылу спектра ввиду их традиционно антиглобалистской и антикорпоративистской направленности и требований усиления государственного регулирования.

Тексты предвыборных программ взяты с официальных сайтов партий. Проведен их контент-анализ по тезаурусным словам (см. табл. 1) и рассчитана массовая доля программных тезисов, соответствующих каждой из парадигм. Контент-анализ ранее применялся исследователями для анализа предвыборных программ на предмет отражения в них стратегии взаимодействия с органами государственной власти (Левченко, 2014) и реформы государственного устройства (Тимшина, 2020). Эти исследования содержат определенный материал для сопоставления с нашими результатами.

В отличие от научного и политического дискурса, административный дискурс редко становится предметом специальных исследований. Тексты нормативных актов анализируются, главным образом, с формально-правовых позиций. Редким примером другого подхода является исследование процесса производства и легитимации административных текстов (Барсегян, 2018).

В свою очередь, мы осуществили содержательный анализ Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 и 2019–2021 гг. – ключевых нормативных документов, определяющих приоритеты развития бюрократии РФ в указанные периоды. Источниками изучения выступали «дорожные карты» (планы мероприятий) во исполнение Основных направлений³.

Каждое из запланированных мероприятий аналитически соотносилось с той или иной административной парадигмой (табл. 4). Критерием для отнесения вновь выступали тезаурусные слова. Мы предполагали (*рабочая гипотеза 3*) преобладание в данной группе источников мероприятий, соот-

³ Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 N 1919-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // Собрание законодательства РФ. 19.09.2016. № 38. Ст. 5604; Распоряжение Правительства РФ от 24.07.2019 N 1646-р (ред. от 16.06.2020 N 1600-р) «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2019–2021 гг.» // Собрание законодательства РФ. 05.08.2019. № 31. Ст. 4669.

ветствующих веберовской парадигме. С ней соотносятся базовые элементы определения госслужбы, закрепленного в законодательстве РФ: профессиональный характер деятельности, отделение служебной деятельности от трудовой, отделение непосредственного исполнения публичных функций от обеспечения их исполнения и др.⁴

Таблица 4

Примеры соотнесения мероприятий по развитию гражданской службы РФ с административными парадигмами

Мероприятие	Парадигма	Обоснование
Внедрение механизмов, обеспечивающих сохранение кадрового потенциала гражданской службы при проведении оргштатных мероприятий	Вебер	Профессионализм. Централизация. Кадровая стабильность
Совершенствование законодательства в части материального стимулирования в целях доведения уровня оплаты служащих до конкурентного на рынке труда	НГУ	Сближение госслужбы и рынка труда. Эффективность
Проведение комплекса мер по совершенствованию системы информирования граждан о мерах по профилактике и противодействию коррупции на гражданской службе	ОГУ	Открытость. Прозрачность. Подотчетность обществу. Вовлечение граждан

Кроме того, мы оценили итоги реализации анализируемых плановых документов. Ввиду недоступности официальных отчетов осуществлен контекстный поиск данных по каждому запланированному мероприятию. Выполненными считались мероприятия, информация о которых присутствует в открытых источниках, а отсутствие таковой рассматривалось как признак невыполнения мероприятия.

Результаты исследования

Согласно проведенному наукометрическому анализу (с использованием тезаурусных слов, см. табл. 1), в 2016–2021 гг. в журналах, входящих в ядро РИНЦ, опубликовано всего 490 статей.

Так как не все они соответствуют предмету нашего анализа, проведена фильтрация по критериям, представленным в Таблице 2, и в итоге выделены 122 статьи (25% исходной совокупности), с которыми мы работали в дальнейшем.

⁴ Статья 1 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы РФ» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063; статья 3 Федерального закона от 27.06.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе РФ» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

Гипотезы сформулированы в 21 статье (17% объема выборки), чаще всего – по экономике и управлению. На основании используемых авторами гипотез эти статьи соотнесены с административными парадигмами. Отмечен пропорциональный характер эмпирического распределения публикаций с небольшим преобладанием статей в рамках веберовской парадигмы (рис. 2).

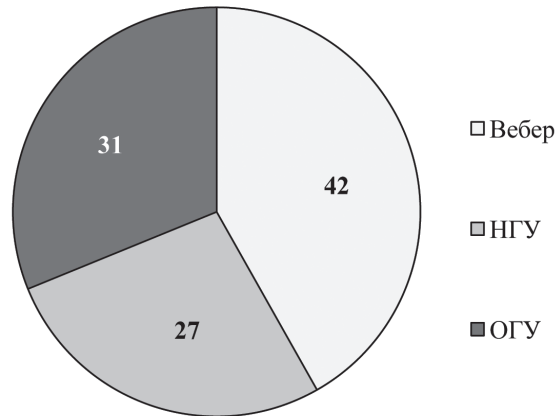


Рисунок 2. Распределение публикаций по административным парадигмам, %

При рассмотрении динамики статей по годам обращает внимание некоторое снижение общего числа статей при сохранении доли тех, которые соответствуют парадигме общественно-государственного управления, на фоне постепенного сокращения доли статей в веберовской парадигме.

Работы, выполненные в рамках государственного менеджеризма, занимали по количеству промежуточное положение между другими группами (рис. 3)

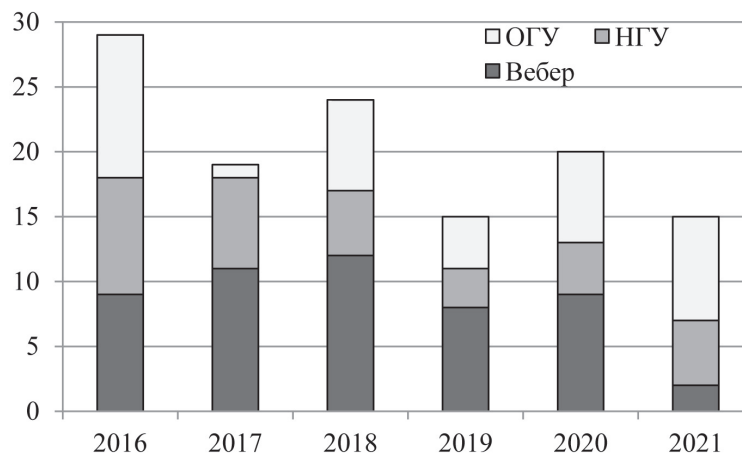


Рисунок 3. Распределение публикаций по годам и парадигмам, ед.

Изучение характера распределения по научным дисциплинам выявило преобладание статей в области права, также велика доля работ по управлению и экономике; далее следуют политология и социология. Веберовская парадигма доминирует в работах по праву и психологии, а НГУ – по управлению и экономике. Парадигме ОГУ соответствует большее количество статей по политологии, социологии и философии (рис. 4).

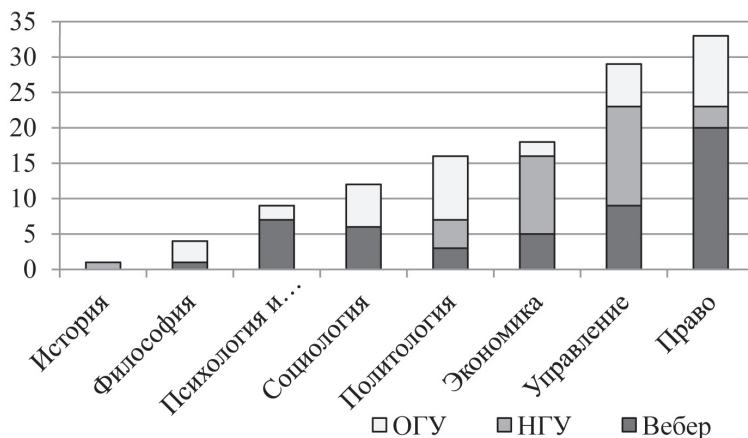


Рисунок 4. Распределение публикаций по тематике журналов и парадигмам, ед.

Свыше трети всех статей посвящены кадровой тематике в ее различных проявлениях (обучение, оценка, отбор и др.). Это указывает на ориентацию авторов на профессионализацию госслужбы, что соответствует идеям Вебера.

Также значительная часть статей посвящена противодействию коррупции, теориям бюрократии и реформированию госслужбы (рис. 5).

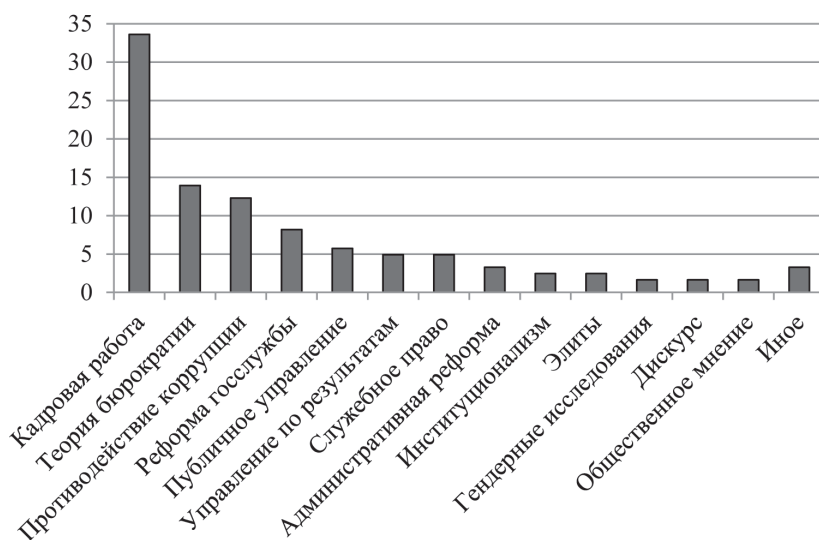


Рисунок 5. Распределение статей по предметным областям, %

На следующем этапе мы рассмотрели предвыборные программы политических партий на предмет упоминания анализируемых тезаурусных слов и соотнесения с административными парадигмами.

Как видно из Таблицы 5, многие тезисы нашли отражение в программе более чем одной партии. При этом нередко сходные идеи выдвигали партии, занимающие полярные точки идеологического спектра (рис. 1).

Таблица 5

Примеры повторяющихся тезисов в программах политических партий и их соотнесение с административными парадигмами

Тезисы	Партии	Парадигмы	Обоснование
Усиление государственных органов лесоохраны	«Зеленые», «Яблоко», «Коммунисты России», «Родина»	Вебер	Профессионализм. Централизация
Сокращение числа чиновников по итогам оценки их эффективности	КПРФ, «Гражданская платформа», «Новые люди»	НГУ	Эффективность. Управление по результатам
Введение выборов для руководителей силовых органов и судов	КПРФ, ЛДПР, «Новые люди», «Яблоко», РПСС, «Гражданская платформа»	ОГУ	Подотчетность власти. Вовлечение граждан в управление

Соотнеся все выделенные тезисы партийных программ с парадигмами, мы получили распределение, представленное в Таблице 6 (центристские партии соотносились с двумя парадигмами, а более крайние партии – с одной).

Данные свидетельствуют, что больше всего полных соответствий нашей гипотезе выявлено для левых партий (парадигма ОГУ), а частичных – для центристских (Вебер); в 53% случаев партии использовали тезисы, соответствующие парадигме ОГУ, в 29% – НГУ, в 18% – веберизму.

На заключительном этапе исследования мы рассмотрели выполнение мероприятий, предусмотренных Основными направлениями развития гражданской службы и «дорожными картами» по их реализации, а сами мероприятия соотнесли с административными парадигмами.

Основные направления развития гражданской службы в 2016–2018 гг. были посвящены следующим темам: управление кадровым составом; совершенствование профессионального развития; повышение престижа гражданской службы и совершенствование антикоррупционных механизмов.

Речь в основном шла о разработке нормативных актов (всего 58) и методических материалов.

Таблица 6

Соответствие партийных программ административным парадигмам

Партия	Идеология	Гипотеза	Упоминания тезаурусных слов, ед.	Их доля в программе, %	Соответствие парадигмам, %			Результат
					НГУ	Вебер	ОГУ	
КПРФ	Левоецентристы	ОГУ/Вебер	51	2,0	14,3	28,6	57,1	ОГУ
«Зеленые»	Левые	ОГУ	18	1,2	14,3	71,4	14,3	Вебер
ЛДПР	Правоцентристы	НГУ/Вебер	59	2,8	37,5	25,0	37,5	НГУ/ОГУ
«Новые люди»	Правоцентристы	НГУ/Вебер	226	3,9	37,5	12,5	50,0	ОГУ
«Единая Россия»	Центристы	Вебер	411	4,7	45,4	9,1	45,5	НГУ/ОГУ
СРЗП	Левоецентристы	ОГУ/Вебер	66	3,1	42,9	42,9	14,3	НГУ/Вебер
«Яблоко»	Правые	НГУ	68	4,4	14,3	14,3	71,4	ОГУ
«Партия роста»	Правые	НГУ	19	1,6	42,9	14,3	42,9	НГУ/ОГУ
РПСС	Левые	ОГУ	28	2,4	25,0	25,0	50,0	ОГУ
«Коммунисты России»	Левые	ОГУ	133	3,0	0,0	40,0	60,0	ОГУ
«Гражданская платформа»	Правые	НГУ	35	4,7	54,5	18,2	27,3	НГУ
«Зеленая альтернатива»	Левые	ОГУ	4	1,8	0,0	0,0	0,0	-
«Родина»	Правые	НГУ	34	3,6	0,0	75,0	25,0	Вебер
«Партия пенсионеров»	Левые	ОГУ	30	1,2	0,0	33,3	66,7	ОГУ

Поскольку официальный отчет об итогах реализации данных документов не опубликован, мы провели экспертную оценку исполнения заявленных мер⁵ (Приложение) и выяснили, что в той или иной степени ожидаемые результаты достигнуты на 92%. При этом почти все мероприятия выполнены с отставанием от графика, а семь из них – уже после завершения срока реализации документа.

Успехи на данном этапе были связаны с совершенствованием кадровых служб, внедрением Единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы (ЕИСУ КС). Произошло изменение принципов профессионального развития служащих, утверждена методика проведения кадровых конкурсов, создан реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Изменены квалификационные требования к стажу и уровню образования, выпущено положение о кадровом резерве федерального государственного органа. Завершилась концентрация функций по управлению гражданской службой в Министерстве труда и социального развития РФ (далее – Минтруд). При этом отсутствовали изменения в системе оплаты труда и стимулировании, кадровом планировании, статистическом учете, привлечении независимых экспертов.

Следующие Основные направления развития гражданской службы и «дорожная карта» на период 2019–2021 гг. структурированы по четырем направлениям: улучшение порядка назначения на должности; развитие стимулирования и государственных гарантий; внедрение новых форм профессионального развития; повышение качества кадровой работы с использованием ИКТ. Реализация плана началась со второго полугодия 2019 г., что предопределило смещение сроков.

Официальные данные об исполнении вновь отсутствуют, но, по нашим оценкам, к началу 2022 г. достигнуто менее 50% ожидаемых результатов (Приложение)⁶. Так, в рамках обновленной системы профессионального развития гражданских служащих введены образовательные сертификаты и гранты вузам, урегулированы служебные стажировки и порядок целевого обучения, а также прохождения испытания.

Утверждены единые методики проведения аттестации и квалификационного экзамена. Для изыскания средств на повышение оплаты труда гражданских служащих проведено 10-процентное сокращение их числен-

⁵ Считаются невыполненными следующие мероприятия, для которых в открытом доступе не удалось выявить признаков реализации: автоматизация мониторинга нормирования численности гражданских служащих; мониторинг проведения организационно-штатных мероприятий в ФОИВ, в том числе перевода гражданских служащих, замещающих сокращаемые должности, в другие государственные органы; подготовка предложений по формированию статистической информации о вопросах управления кадровым составом.

⁶ В своем анализе мы учитывали мероприятия, информация о выполнении которых есть в открытом доступе. Так, доклад Минтруда РФ о состоянии гражданской службы за 2020 г. не доступен, но упоминания о нем есть на ведомственных сайтах, поэтому мероприятие считалось выполненным. Результаты мониторинга Минобрнауки РФ качества подготовки госслужащих не выявлены, и мероприятие учтено как неисполненное.

ности⁷, а в конце 2021 г. приняты законы о ведении личных дел в электронном виде и об увеличении доли оклада в структуре оплаты труда. Используя перечень тезаурусных слов, мы соотнесли мероприятия из «дорожных карт» с парадигмами и получили результат, приведенный на Рисунке 6.

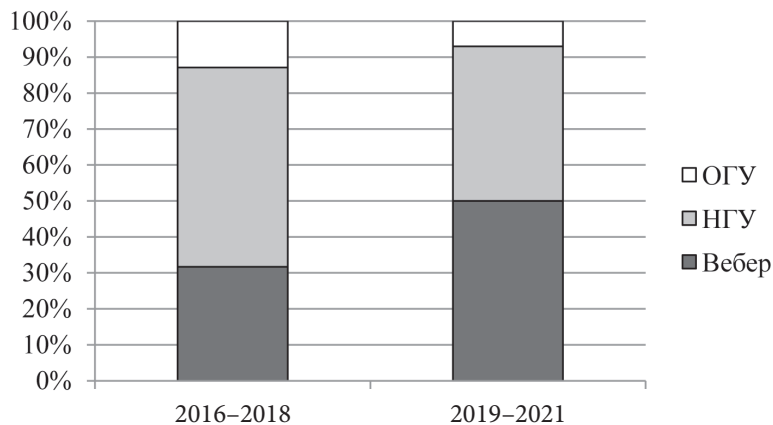


Рисунок 6. Соответствие мероприятий по развитию гражданской службы административным парадигмам, %

В первый период преобладание парадигмы НГУ отмечено по трем из четырех групп мероприятий: повышение престижа гражданской службы (100%); совершенствование управления кадровым составом и повышение качества его формирования (71%); совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих, повышение их профессионализма (60%). Лишь по направлению «Совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы» 66% мероприятий могут быть отнесены к веберовской парадигме.

В следующий период мероприятия в рамках НГУ преобладали по направлению «Ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в кадровой работе государственных органов» (66%). По направлению «Внедрение новых форм профессионального развития, в том числе использование ИКТ» данная парадигма была представлена паритетно с парадигмой ОГУ (50%). По двум другим направлениям «Совершенствование порядка назначения на должности гражданской службы» и «Стимулирование эффективности профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных гарантий» отмечено преобладание веберовской парадигмы (60 и 75% соответственно).

⁷ Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 N 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ» // Собрание законодательства РФ. 23.11.2020. № 47. Ст. 7533.

Выводы и их обсуждение

Мы рассмотрели особенности современного этапа развития российской гражданской службы через призму базовых административных парадигм, присутствующих в дискурсе на трех уровнях – научном, партийно-политическом и официально-правовом.

Прежде всего, мы выяснили, что в 2016–2021 гг. общее число статей о госслужбе в научных журналах из ядра РИНЦ несколько снизилось, при этом доля «веберовских» статей сократилась на 78%, «менеджеристских» – на 45%, а статей в духе *Good Governance* – всего на 17%. По научным сферам больше всего статей о госслужбе было опубликовано в юридических журналах, на втором месте – управление, на третьем – экономика; далее следуют политология и социология. Веберовская парадигма доминирует в работах по праву (61%) и психологии (78%), а НГУ – по управлению (48%) и экономике (61%). Парадигме ОГУ соответствует большее количество статей по социологии (50%), политологии (56%) и философии (75%). Эти данные полностью подтверждают нашу гипотезу 1 о зависимости преобладающей парадигмы от научной сферы, в том числе для права – веберовской (ввиду ориентации на формальные нормы), для экономики и управления – менеджеристской (ввиду экономикоцентричности и технократизма), а для социологии и политологии – парадигмы ОГУ (ввиду ее ярко выраженной общественно-политической составляющей).

Значительная доля статей (34% выборки) посвящена кадровой проблематике, но немалая часть (14%) раскрывает теории бюрократии в их применении к современной практике. Например, в работе, соотнесенной нами с парадигмой ОГУ, ее автор В. Квачев рассуждает о сетевой бюрократии, которая «предлагает гибкие инструменты контроля... посредством делегирования, создания системы самоконтроля» и контроля с помощью новых технологий. Все это, по мнению автора, реструктурирует «устаревшие отношения власти», но уменьшает «пространство личной свободы» (Kvachev, 2019, с. 28).

В целом 42% статей в анализируемые годы соотносятся с веберовской парадигмой, 31% – с ОГУ и 27% – с НГУ. Близкий диапазон значений указывает на отсутствие идейного мейнстрима в современных российских исследованиях бюрократии. К подобным выводам приходит Ю.Ю. Петрунин: «характер связи публикаций и цитирования позволяет говорить об отсутствии единого, эпистемически самостоятельного ядра теории государственного управления... Русскоязычные сообщества исследователей... сохраняют прежнюю мультипарадигмальность» (2020, с. 68). Авторы И. Ходачек и К. Тимошенко также отмечают, что на «дискурсы реформирования государственного сектора... оказывают влияние соперничающие парадигмы» (Khodachek, Timoshenko, 2018, p. 460).

Эти результаты могут указывать на разобщенность академического сообщества, при которой представители разных направлений используют различный тезаурус, разрабатывают собственные направления и не взаимодействуют с коллегами из смежных областей знаний. Наблюдаемый кри-

зис в развитии «классических» административных парадигм (Eller, Gerber, Robinson, 2018) делает актуальной их ревизию с последующей междисциплинарной разработкой новой парадигмы, которая позволит выработать адекватные решения по совершенствованию политических и административно-управленческих практик.

Мы солидарны с автором, утверждающим, что «предложения по реформированию системы органов государственной власти... основываются на различных мотивах: идеологии, рационализма или популизма и т.д. Предложения по кадровому обеспечению госорганов и государственных должностей являются наиболее важными для политических партий, так как только они позволяют достичь максимального воздействия на государственный аппарат» (Левченко, 2014, с. 110). Поэтому мы выявили направления развития госслужбы в программах политических партий, участвовавших в выборах в Государственную Думу в 2021 г.

Четкой взаимосвязи между партийными идеологиями и отражением той или иной парадигмы в тезисах программ не выявлено: вне зависимости от идеологии наиболее востребованной оказалась парадигма ОГУ (53%). Соответствующие тезисы преобладали не только у левых (КПРФ, РПСС, «Коммунисты России», «Партия пенсионеров»), но и у ряда партий центра («Единая Россия», ЛДПР) и правых («Партия роста», «Яблоко»). Преобладание парадигмы НГУ ожидалось у правых партий, что подтвердилось для «Гражданской платформы», ЛДПР и «Партии роста». Кроме того, подобные приоритеты характерны для «Единой России» и СРЗП. Среди партийных программ 29% имели подобные тезисы. Веберианская парадигма оказалась наименее востребованной (18% тезисов). Гипотетически веберианство отвечает идеологии центристских сил, но на деле его преобладание выявлено в программах СРЗП, «Зеленых» и «Родины», имеющих крайне различные идеологические платформы. Эти данные опровергают нашу гипотезу 2.

Сопоставление результатов нашего исследования с данными, полученными в ходе предыдущей избирательной кампании 2016 г., позволяет сделать вывод о преемственности в видении партиями бюрократической реформы. Хотя специального анализа программ в части госслужбы не проводилось, исследование Е.Л. Тимшиной (2020) показало, что предложения партий в тот период чаще всего касались усиления контроля над органами власти со стороны общества. Автор отмечает, что запрос на социальную справедливость обрабатывали партии всего идеологического спектра.

Данный факт может объясняться, среди прочего, кризисом идеологий (Баранов, 2021), при котором программы приобретают формальный характер, а партии утрачивают связь с «ядерными» электоральными группами, вовлекаясь в гонку за голосами неопределившихся избирателей. В современных условиях идеологический спектр партий сам по себе становится спорным. На этом фоне уровень популизма в дискурсе возрастает, что может породить преобладание в партийных программах тезисов, соответствующих парадигме ОГУ, которые, как правило, более просты и внешне «демократичны» по сравнению с другими административными парадигмами.

Нормативные акты по развитию госслужбы исследуются, как правило, с формально-юридических позиций, а не как дискурсивные документы. Основываясь на законодательном определении гражданской службы РФ, мы предположили (*гипотеза 3*), что преобладающая доля мероприятий по развитию госслужбы относится к веберовской парадигме. Наша гипотеза подтвердилась. В Основных мероприятиях по развитию государственной гражданской службы РФ и «дорожной карте» по их реализации 2016–2018 гг. количественно преобладали мероприятия, соответствующие парадигме НГУ (56%), а «веберовскими» по содержанию являлись лишь 32% мер. Однако в аналогичном документе 2019–2021 гг. с веберовской парадигмой соотносятся уже 50% всех мероприятий, а с НГУ – только 43%.

Подобная «диффузия» парадигм может объясняться погрешностями анализа (часть мероприятий по развитию госслужбы трудно однозначно отнести к определенной парадигме). Однако это может иметь и институциональный смысл. Современная гражданская служба России развивается на стыке менеджериальной и веберовской моделей. Первая из них проявляется в жесткой формализации деятельности госслужащих, а вторая – в попытках сделать госаппарат результативным, компактным и сервисным (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018). Отсутствует господствующая модель рекрутирования госслужащих: налицо как меритократические, так и протекционистские практики (Fortescue, 2020). Существующие нормативные документы по развитию гражданской службы игнорируют тот факт, что «следует принять только те технологии решения проблем, которые совместимы с данной парадигмой», а «последствия эклектического сочетания парадигмальных принципов и внепарадигмальных технологий решения проблем могут стать непредсказуемыми» (Барабашев, 2016, с. 188).

Имеющиеся данные не позволяют с уверенностью прогнозировать, какая из моделей в итоге возобладает. Наш анализ показывает, что избранный в последнее время формат основных направлений развития госслужбы в виде не прошедших общественного обсуждения краткосрочных трехлетних планов с крайне ограниченными целями и без специального финансирования способен обеспечить лишь точечные улучшения. Он не согласуется с происходящими структурными изменениями в системе публичного управления (новое положение о государственных программах⁸, Единый план по достижению национальных целей, развитие национальных проектов⁹, цифровизация государственного управления¹⁰ и др.). Не-

⁸ Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 «О системе управления государственными программами РФ» // Собрание законодательства РФ. 07.06.2021. № 23. Ст. 4042.

⁹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г.» // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884; Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.» // Собрание законодательства РФ. 18.10.2021. № 42. Ст. 7157.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 N 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 01.11.2021. № 44 (Часть III). Ст. 7467.

решенными остаются задачи стратегического планирования развития госслужбы, взаимосвязи ее видов, открытости и общественного контроля. Не сформулированы миссия института гражданской службы и критерии его эффективности.

Высокий (более 90%) уровень исполнения Основных направлений развития гражданской службы в 2016–2018 гг. связан, главным образом, с тем, что большая часть мероприятий ограничивалась выпуском нормативных актов. Но даже при этом значительная часть мер реализована с отставанием. В следующий период 2019–2021 гг. уровень исполнения снизился до 50%, что может объясняться как запаздыванием мер, так и отсутствием информации об их исполнении в открытом доступе. Тренд на сохранение закрытости госслужбы, являющейся своего рода «черным ящиком» для российского общества, подтверждается снижением в Основных направлениях доли мер, соответствующих парадигме ОГУ (13% в первый период и 7% в последние годы). Тревожная тенденция к изоляции бюрократии противоположна запросу общества на справедливость, открытость, сетевые коммуникации и вовлечение в управление, который фиксирует анализ политического и научного дискурса. В условиях происходящего усложнения социально-экономических и политических отношений государство вынуждено привлекать граждан к реализации публичных функций. Неспособность удовлетворить запрос на общественно-государственное управление может привести к радикализации повестки и кризису управляемости.

Предпринятый анализ дискурса на научном, партийно-политическом и официально-правовом уровне через призму базовых административных парадигм делает наше представление о развитии российской гражданской службы более объемным. Полученные результаты в целом непротиворечивы; вместе с тем целесообразно сделать ряд методологических уточнений для будущих аналогичных исследований. Во-первых, выбранные тезаурусные слова, вероятно, не охватывают часть аспектов проблемы, которые могут быть исследованы. Во-вторых, соотнесение дискурсивных текстов с конкретными административными парадигмами по тезаурусным словам не лишено субъективизма. Вместе с тем не просматривается иного способа столь же содержательно интерпретировать эти тексты, без чего затруднительно выявить преобладающее направление дискурса.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Баранов Н.А. Идеологические установки ведущих российских политических партий в преддверии выборов 2021 года // Социально-политические исследования. 2021. № 1. С. 5–21.
3. Барсегян В.М. Административный дискурс: структура, объем, практики производства и легитимации текстов // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21, № 1. С. 107–135.
4. Васильев Д.К., Кучеров Д.Г., Цыбова В.С. Роль имиджа российских органов государственной власти как работодателя в привлечении молодых специалистов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 180–199.
5. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 88–101.
6. Калгин А.С., Калгина О.В. Карьерный выбор между государственным и частным сектором среди студентов: роль черт личности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 145–171.
7. Калгин А.С., Клименко А.В. Теоретические взгляды на государство и бюрократию: препринт WP8/2021/01. М.: НИУ ВШЭ, 2021.
8. Кузнецов В.И. Служебная дисциплина государственного инспектора // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 10. С. 98–107.
9. Левченко А.А. Отражение взаимодействия политических партий и государства в содержании предвыборных программ политических партий // Вестник Поволжского института управления. 2014. № 1. С. 103–111.
10. Лихтин А.А. Проблемное поле современного публичного управления: контент-анализ научных публикаций // Управленческое консультирование. 2021. № 5. С. 78–86.
11. Петрунин Ю.Ю. Библиометрический анализ российской науки о государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 79. С. 70–92.
12. Решетникова Д.С. Факторы общественной оценки эффективности деятельности гражданских служащих при оказании государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 131–164.
13. Северухина Д.Д. Контент-анализ программ политических партий для выявления преобладающих ценностей // Образование и право. 2017. № 12. С. 29–35.

14. Тимшина Е.Л. Реформирование государственного устройства России в программных документах политических партий (по материалам избирательных кампаний 2011 и 2016 гг.) // *Право и политика*. 2020. № 7. С. 136–150.
15. Ушаков Е.В. Применимость понятия парадигмы к сфере государственного управления // *Modern Science*. 2021. № 9-1. С. 150–153.
16. Addink H. *Good governance: Concept and context*. Oxford, Oxford University Press, 2019.
17. Barabashev A.G., Kettl D.F., Peters B.G. *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020.
18. Byrkjeflot H., du Gay P., Greve C. What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration? In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, ed. by E.Ongaro, S.Van Thiel. London, Palgrave Macmillan, 2018.
19. Durman M.O., Bashtannyk A.H., Kornienko V., Omarov A.E., Levchenko S.H. The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes // *International Journal of Economics & Business Administration*. 2020. Vol. 8, no. 1. P. 178–189.
20. Eller W.S., Gerber B.J., Robinson S.E. *Public Administration Research Methods: Tools for Evaluation and Evidence-Based Practice*. New York, Taylor&Francis Group, 2018.
21. Fortescue S. Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries // *Post-Soviet Affairs*. 2020. Vol. 36, no. 4. P. 1–24.
22. Henry N. Paradigms of Public Administration // *Public Administration Review*. 1975. Vol. 35, no. 4. P. 378–386.
23. Ishak N., Hasibuan R.R., Arbani T.S. Bureaucratic and Political Collaboration Towards a Good Governance System // *Bestuur*. 2020. Vol. 8, no. 1. P. 19–26.
24. Itzkovitch-Malka R., Shenhav Sh., Rahat G., Hazan R.Y. The collective memory of dominant parties in parliamentary discourse // *Party Politics*. 2019. Vol. 27, no. 3. С. 489–500.
25. Keping Y. Governance and good governance: A new framework for political analysis // *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. 2018. Vol. 11, no. 1. P. 1–8.
26. Khodachek I., Timoshenko K. Russian central government budgeting and public sector reform discourses: paradigms, hybrids, and a «third way» // *International Journal of Public Administration*. 2018. Vol. 41, no. 5–6. P. 460–477.
27. Klenk T., Reiter R. Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services // *International Review of Administrative Sciences*. 2019. Vol. 85, no. 1. P. 111–123.
28. Kvachev V. From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy // *Russian Sociological Review*. 2019. Vol. 18, no. 2. P. 28–40.

29. Mazur S., Kopycinski P. (eds.). *Public Policy and the Neo-Weberian State*. London, Routledge, 2017.
30. Nezhina T.G., Barabashev A.G., Prokofiev V.N., Utkina V. Public Personnel Job Satisfaction and Retention: The Effects of Perceived Image and Prestige of Government Jobs // *International Journal of Public Administration*. 2021. Vol. 44, no. 16. P. 1435–1445.
31. Steiner M., Magin M., Stark B., Geiss S. Seek and you shall find? A content analysis on the diversity of five search engines' results on political queries // *Information, Communication & Society*. 2020. No. 6. P. 1–25.
32. Yuzhakov V., Dobrolyubova E. The Bureaucracy. In: *Russia: Strategy, Policy and Administration*, ed. by Irvin Studin. Palgrave Macmillan UK, 2018. P. 341–352.

REFERENCES

1. Barabashev, A.G. (2016) 'The crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, 3, pp. 163–194. (In Russian).
2. Baranov, N.A. (2021) 'Ideological attitudes of leading Russian political parties on the eve of the 2021 elections', *Socio-political studies*, 1, pp. 5–21. (In Russian).
3. Barseghyan, V.M. (2018) 'Administrative discourse: structure, scope, production practices and legitimation of texts', *Journal of Sociology and Social Anthropology*, 21(1), pp. 107–135. (In Russian).
4. Vasil'ev, D.K., Kucherov, D.G. and Tsybova, V.S. (2021) 'The role of the image of Russian public authorities as an employer in attracting young professionals', *Public Administration Issues*, 3, pp. 180–199. (In Russian).
5. Dobrobaba, M.B. and Channov, S.E. (2021) 'Responsibility of civil servants for corruption offenses: problems of model optimization', *Journal of Russian Law*, 25(11), pp. 88–101. (In Russian).
6. Kalgin, A.S. and Kalgina, O.V. (2018) 'Career choice between the public and private sectors among students: the role of personality traits', *Public Administration Issues*, 4, pp. 145–171. (In Russian).
7. Kalgin, A.S. and Klimenko, A.V. (2021) *Theoretical Perspectives on the State and Bureaucracy*: Preprint WP8/2021/01. Moscow: Higher School of Economics Publishing.
8. Kuznetsov, V.I. (2021) 'Service discipline of the state inspector', *Journal of Russian law*, 25(10), pp. 98–107. (In Russian).
9. Levchenko, A.A. (2014) 'Reflection of the interaction between political parties and the state in the content of the election programs of political parties', *Bulletin of the Volga Institute of Management*, 1, pp. 103–111. (In Russian).

10. Likhtin, A.A. (2021) 'Problem field of modern public administration: content analysis of scientific publications', *Administrative Consulting*, 5, pp. 78–86. (In Russian).
11. Petrunin, Yu.Yu. (2020) 'Bibliometric analysis of the Russian science of public administration', *Public administration. Electronic Bulletin*, 79, pp. 70–92. (In Russian).
12. Reshetnikova, D.S. (2016) 'Factors of public assessment of the effectiveness of civil servants in the provision of public services', *Public Administration Issues*, 2, pp. 131–164. (In Russian).
13. Severukhina, D.D. (2017) 'Content analysis of political party programs to identify prevailing values', *Education and Law*, 12, pp. 29–35. (In Russian).
14. Timshina, E.L. (2020) 'Reforming the state structure of Russia in the program documents of political parties (based on the materials of the election campaigns of 2011 and 2016)', *Law and Politics*, 7, pp. 136–150. (In Russian).
15. Ushakov, E.V. (2021) 'Applicability of the concept of a paradigm to the sphere of public administration', *Modern Science*, 9–1, pp. 150–153. (In Russian).
16. Addink, H. (2019) *Good governance: Concept and context*. Oxford: Oxford University Press.
17. Barabashev, A.G., Kettl, D.F. and Peters, B.G. (2020) *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
18. Byrkjeflot, H., du Gay, P. and Greve, C. (2018) 'What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration?', in: Ongaro E. and Van Thiel S. (Eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
19. Durman, M.O., Bashtannyk, A.H., Kornienko, V., Omarov, A.E. and Levchenko, S.H. (2020) 'The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes', *International Journal of Economics & Business Administration*, 8 (1), pp. 178–189.
20. Eller, W.S., Gerber, B.J. and Robinson, S.E. (2018) *Public Administration Research Methods: Tools for Evaluation and Evidence-Based Practice*. New York: Taylor&Francis Group.
21. Fortescue, S. (2020) 'Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries', *Post-Soviet Affairs*, 36(4), pp. 1–24.
22. Henry, N. (1975) 'Paradigms of Public Administration', *Public Administration Review*, 35(4), pp. 378–386.
23. Ishak, N., Hasibuan, R.R. and Arbani, T.S. (2020) 'Bureaucratic and Political Collaboration Towards a Good Governance System', *Bestuur*, 8(1), pp. 19–26.
24. Itzkovitch-Malka, R., Shenhav, Sh., Rahat, G. and Hazan, R.Y. (2019) 'The collective memory of dominant parties in parliamentary discourse', *Party Politics*, 27 (3), pp. 489–500.

25. Keping, Y. (2018) 'Governance and good governance: A new framework for political analysis', *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), pp. 1–8.
26. Khodachek, I. and Timoshenko, K. (2018) 'Russian central government budgeting and public sector reform discourses: paradigms, hybrids, and a «third way»', *International Journal of Public Administration*, 41 (5-6), pp. 460–477.
27. Klenk, T. and Reiter, R. (2019) 'Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services', *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), pp. 111–123.
28. Kvachev, V. (2019) 'From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy', *Russian Sociological Review*, 18(2), pp. 28–40.
29. Mazur, S. and Kopycinski, P. (eds.) (2017) *Public Policy and the Neo-Weberian State*. London: Routledge.
30. Nezhina, T.G., Barabashev, A.G., Prokofiev, V.N. and Utkina, V. (2021) 'Public personnel job satisfaction and retention: The effects of perceived image and prestige of government jobs', *International Journal of Public Administration*, 44(16), pp. 1435–1445.
31. Steiner, M., Magin, M., Stark, B. and Geiss, S. (2020) 'Seek and you shall find? A content analysis on the diversity of five search engines' results on political queries', *Information, Communication & Society*, 6, pp. 1–25.
32. Yuzhakov, V. and Dobrolyubova, E. (2018) 'The bureaucracy', in: Studin I. (Ed.) *Russia: Strategy, Policy and Administration*. UK: Palgrave Macmillan, pp. 341–352.

Статья поступила в редакцию 30.09.2021;
одобрена после рецензирования 15.04.2022;
принята к публикации 27.05.2022.